

## PRESUPUESTOS DE DEFENSA: NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS



**DR. JOHN GRIFFITHS SPIELMAN<sup>1</sup>**  
Investigador CIEE-ANEPE

El actual escenario internacional, se caracteriza por un orden que se ha denominado como “competencia entre grandes poderes”<sup>2</sup>, en clara referencia a la disputa chino-estadounidense. Adicionalmente, dicho orden se ha visto afectado por una devaluación de las normas internacionales –que cuando se respetan aseguran una mayor estabilidad a nivel global– así como por los efectos aún en desarrollo de la actual pandemia COVID-19, que ha visibilizado que en tiempos de competencia, los Estados siguen privilegiando principalmente su interés nacional, por sobre los esfuerzos de cooperación y buena voluntad. De esta forma, se ha definido que el actual escenario internacional se ha vuelto volátil, incierto, complejo y ambiguo<sup>3</sup>, así como también por la aparición de fenómenos disruptivos de mayor frecuencia e impacto en la seguridad de los Estados.

La situación descrita en el párrafo anterior posibilita o genera las condiciones para un futuro escenario de mayor competencia y conflictividad a nivel global, además por la potencial crisis social y económica en desarrollo, como consecuencia de la actual pandemia. De igual manera, las amenazas transnacionales encontrarán un terreno más fértil para afectar la seguridad de los respectivos países en forma directamente proporcional a su nivel de estabilidad e institucionalidad, conocido como “proceso de consolidación de Estado”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Dr. Estudios Americanos, mención Estudios Internacionales. Universidad de Santiago de Chile. M.A. Security Studies. Georgetown University. Washington. D.C. Associate Fellow de RUSI. Londres, U.K.

<sup>2</sup> UNITED STATE OF AMERICA. National Security Strategy of the United States of America. 2017. [en línea] [fecha de consulta 20 de mayo 2021] Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Adicionalmente revisar “Interim National Security Strategy Guidance, March 2021. [en línea] [fecha de consulta 20 de mayo 2021] Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

<sup>3</sup> UNITED STATE ARMY. U.S. Army Heritage and Education Center, February 16, 2018. “Who first originated the term VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity)? USAHEC Ask Us a Question. The United States Army War College.

<sup>4</sup> GRIFFITHS Spielman John. *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano: Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile*. Ril Editores, Santiago de Chile. 2011. pp. 491-505

De allí que los Estados democráticos del primer mundo, desarrollen sus procesos de planificación nacional, en el marco de una arquitectura de seguridad permanente y moderna. Esta arquitectura contrasta los objetivos e intereses nacionales con las oportunidades y amenazas para su logro o cumplimiento, dando pie así al diseño de las respectivas estrategias de seguridad estatal, estrategia de defensa y la correspondiente política militar en forma subsidiaria.

El propósito de este ejercicio de planificación de alto nivel es velar por la sinergia de todos los instrumentos del poder nacional del Estado, generando un desarrollo balanceado y acorde con las necesidades de cada país. En el nivel de la política militar se llega a explicitar las capacidades estratégicas<sup>5</sup> a mantener, fortalecer, adquirir y desarrollar. Este primer ejercicio intelectual, de nítida responsabilidad del poder político, es el que prepara al Estado para enfrentar los riesgos, las amenazas detectadas, así como las oportunidades identificadas. Es clave la convergencia del interés nacional con objetivos políticos claros y definidos que lo satisfagan, y una total coherencia entre las políticas exterior, económica y de Defensa, procurando la sinergia de todas las capacidades y suficiencias del Estado actuando en forma coordinada.

En consecuencia, a nivel de gobierno la política de seguridad estatal es la que orienta a la política de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Energía, Presupuestaria y otras, para que exista la coordinación de objetivos, así como el correspondiente financiamiento presupuestario, priorizado y consensuado con el Congreso Nacional. El ejercicio teórico anteriormente descrito, es el que permite a un Estado pensarse estratégicamente para enfrentar los desafíos y oportunidades que le impone el actual orden internacional. Un ejemplo de lo anterior es la Estrategia de Defensa que el nivel ministerial y político define en cada administración, como documento orientador de la conducción política militar del país.

Si la principal tarea de un Estado –como forma de organización política– es el logro del bien común, y este se expresa en términos de seguridad, desarrollo, y como resultado de ambos, el anhelado bienestar, pareciera del todo conveniente que exista una estrategia de seguridad nacional, de la que se desprende en forma subsidiaria una política de defensa, que permite obtener el nivel de seguridad que el país requiere. Dicha Política de Defensa orienta las capacidades estratégicas a desarrollar u obtener, las que se desarrollan en plazos y tiempos que normalmente sobrepasan a una administración. Más aún, el mayor y más amplio espectro de misiones que hoy cumplen las Fuerzas Armadas, requiere que existan las respectivas certezas sobre su financiamiento, que aseguren precisamente el buen cumplimiento de los objetivos previstos, a corto, mediano y largo plazo, en la totalidad de sus áreas de misiones definidas.

La Defensa Nacional aporta permanentemente la paz requerida y necesaria, para posibilitar el respectivo desarrollo nacional. La ausencia de conflicto o guerra no debe desmerecer su función, sino que contrariamente, la debe validar, ya que la paz es el bien público que

---

<sup>5</sup> Por capacidad estratégica debiéramos comprender más que solo la plataforma física incorporada, sino que el nivel de entrenamiento adquirido, en conformidad a la doctrina desarrollada, lo que involucra un proceso dinámico y cambiante.

permanentemente aporta la defensa, en todo tiempo y lugar, sin ninguna distinción, a todos los habitantes del país. Podríamos simular el escenario de seguridad —que podríamos enfrentar— en Chile, sin contar con Fuerzas Armadas: la hipótesis resultante es evidente y cada uno de los lectores puede imaginar o visualizar los negativos efectos en la seguridad del Estado. No debemos olvidar que en los últimos años, hemos enfrentado reclamaciones en tribunales internacionales y declaraciones unilaterales que claramente se contraponen con nuestros legítimos derechos de soberanía, en nuestros territorios.

No obstante lo anterior, el aporte de la Defensa Nacional no se agota con su función principal, sino que adicionalmente colabora con la política exterior en la generación de estabilidad a nivel global, a través de las operaciones de paz internacionales. Así como debe desarrollar las condiciones de interoperatividad necesarias para conformar fuerzas de carácter combinado y conjunto que den flexibilidad y potencia a las opciones de política exterior en la conducción política del país. Y en otro ámbito, el de sus misiones, pone a disposición de la comunidad nacional todas sus capacidades en situaciones de catástrofe o pandemia, como la que hoy se encuentra en desarrollo. En esta última función la Defensa Nacional aporta clara y nítidamente con sus recursos presupuestarios y personal asignados para las actividades contempladas en la planificación institucional anual, sin una asignación presupuestaria específica y dimensionada, para un grado de actividad a desarrollar en esta área de misión. Adicionalmente, se debe equilibrar y proteger la mantención de la capacidad operativa de la fuerza en su función principal, ya que las misiones del empleo de sus medios en otras áreas de misión complementarias pueden terminar afectando la capacidad y operatividad específica que se debe mantener en todo tiempo y lugar.

Desde otra perspectiva, si analizamos las principales políticas y estrategias de seguridad, estrategias de defensa, o revisiones de dichos documentos, en las principales democracias<sup>6</sup>, nos encontramos con que en todas ellas la seguridad y la Defensa Nacional están siendo temas que dominan la agenda política, de cara a los desafíos de futuro. Pese a la pandemia y potenciales crisis de recursos, ellas se encuentran explorando potenciales soluciones para no descuidar sus capacidades singulares en la defensa nacional. Se podría advertir que el mejor curso de acción sería uno que responsablemente equilibrara las necesidades sociales, de desarrollo y de seguridad, ya que en su conjunto son todas ellas las que proveerán el bienestar necesario a los ciudadanos.

Como las principales tendencias de estas estrategias, destacamos los siguientes aspectos de interés:

- ✓ Un mayor espectro de misiones para el uso de la fuerza y en consecuencia para sus Fuerzas Armadas. A los papeles tradicionales se sumarán sus roles complementarios en

<sup>6</sup> FRANCE: Strategic Update 2021. [en línea] [fecha de consulta 19 de mayo 2021] Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr>. Comentada por Athenalab en documento “Actualización Estratégica Francia 2021”, disponible en: <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2021/04/Actualizacio%CC%81n-estrategia-Francia-2021.pdf>. Great Britain: “La Defensa del Reino Unido en una Era Competitiva”. Disponible en: <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2021/03/Defence-UK.pdf>

catástrofes y desastres, siendo los efectos del cambio climático —entre otros—un generador de nuevos desafíos a la seguridad nacional.

- ✓ La necesidad cada vez más creciente de la integración de estrategias y medios estatales en una coordinación más efectiva de cara a las amenazas y riesgos nacionales. A modo de ejemplo, el Reino Unido ha explicitado su estrategia denominada “Integrated Review-2021”<sup>7</sup>, en donde se apela a la mayor interacción de la Política Exterior, Seguridad, Defensa Nacional y de Desarrollo.
- ✓ La incorporación cada vez más necesaria de las dos dimensiones de más reciente aparición, como son la del ciberespacio y la espacial en las capacidades estratégicas de cada país. Ello lleva aparejada la necesidad de incluir esfuerzos en nuevas tecnologías, inteligencia artificial, nuevas doctrinas, equipamiento y entrenamiento, en una integración multidominio en todas las fuerzas e instituciones. Estas nuevas dimensiones requerirán igualmente contar con personal de alta preparación técnica y profesional, así como retener el talento de ellos, un bien escaso en la sociedad moderna.
- ✓ El reconocimiento del ámbito de la conducción conjunta, necesaria y deseable, ha dado paso a un nuevo nivel denominado “integración total”, desarrollado en forma interagencial a través de todas las instituciones estatales y no estatales de un Estado.

Con todo, la pregunta es ¿cómo enfrentaremos los actuales desafíos que nos impone el escenario de Seguridad y Defensa, desde la perspectiva de su financiamiento? Una primera consideración final nos indicaría que debiéramos afrontar dichos desafíos en forma prudente y racional, sin los evidentes sesgos y prejuicios, así como emocionalidad, que plantean alternativas de extremo o suma cero. Descuidar el financiamiento de la Defensa en el actual escenario estratégico global, regional y local, sería descuidar y afectar la propia seguridad y bienestar de nuestros ciudadanos. De allí que, en una segunda consideración, se deben redoblar los esfuerzos para responsablemente establecer los criterios adecuados en una estrategia en que todos los actores deberán mejorar la eficiencia en el uso y disponibilidad de los recursos. Lamentablemente, el cambio de paradigma estratégico, nos sorprende justo en un momento de vulnerabilidad, pero es precisamente dicho fenómeno el que nos exigirá buscar la solución más efectiva para enfrentar los riesgos, amenazas y oportunidades, que están *a la vuelta de la esquina*. Una tercera consideración, es tener presente que los errores en el establecimiento y mantención de capacidades estratégicas, conllevan repercusiones de largo plazo, con un alto costo.

---

<sup>7</sup>UNITED KINGDOM. Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security Defence, Development and Foreign Policy. March 2021. [en línea] [fecha de consulta 20 de mayo] Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy#:~:text=The%20Integrated%20Review%20is%20a,national%20security%20and%20international%20policy.&text=T he%20Integrated%20Review%20concludes%20at,the%20UK's%20place%20within%20it.>

# Panorama de Seguridad&Defensa

Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos - ANEPE



Una última consideración, es tener en cuenta que en la encuesta sobre “Política Exterior, Seguridad y Defensa de Athenalab-2021”<sup>8</sup>, es el público en general, el que nos plantea sus principales percepciones y preocupaciones, no alejadas de lo que en este breve documento se propone, respecto de mantener y preparar nuestras capacidades, para riesgos y amenazas que ya están manifestándose en el escenario de seguridad nacional. Ello sin duda, requerirá un financiamiento adecuado, eficiente y priorizado.

---

<sup>8</sup> Disponible en [www.athenalab.org](http://www.athenalab.org) Difundida el 25 de mayo de 2021.